

LA CONVERGENCE DES LÉGISLATIONS FONCIÈRES RURALES DANS L'ESPACE UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Moussa OUEDRAOGO¹¹³

INTRODUCTION

La quasi-totalité des Etats de l'espace Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)¹¹⁴ ont procédé à des réformes de leur législation en matière foncière de façon générale et particulièrement pour ce qui concerne le foncier rural, notamment dans des pays comme le Burkina Faso, le Benin, la Cote d'Ivoire, le Niger. Plusieurs raisons expliquent une telle entreprise. En effet, le foncier en Afrique est généralement source de nombreux problèmes dans l'appropriation ou l'utilisation de la terre dont des conflits sociaux¹¹⁵.

Ces problèmes trouvent souvent leur source dans l'inadaptation des législations nationales modernes issues de la colonisation, avec le droit coutumier¹¹⁶. Cette superposition de législations distinctes aura pour conséquence de désemparer les paysans. Les législations modernes dans l'espace UEMOA étaient, pour l'essentiel, en déphasage avec les réalités de ces paysans. Cette divergence de contenu a suscité au sein de ces Etats, une prise de conscience sur la nécessité d'initier des réformes qui prendront en compte certains aspects du droit coutumier. La déclaration du premier ministre du Sénégal, lors de l'installation de la commission nationale de réforme foncière montre à souhait, que la question foncière se

¹¹³ Doctorant en droit public à l'Université Ouaga II (Burkina Faso) en cotutelle avec l'Université de Séville (Espagne). Membre du Laboratoire de droit public de l'Université Ouaga II, enseignant vacataire dans plusieurs universités du Burkina. Adresse mail: mouedraogo19@yahoo.fr.

¹¹⁴ L'UEMOA a été créé en janvier 1994 et composé de huit pays qui sont: le Benin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo.

¹¹⁵ Basga Emile DIALLA, « Réflexion sur la problématique du foncier au Burkina Faso: une analyse critique de la législation foncière en milieu rural », p. 185.

¹¹⁶ Inoussa COMPAORE, *Evolution de l'aménagement du territoire au Burkina Faso*, Saint Louis, thèse de doctorat en droit, Saint Louis, 2018, p. 29.

pose avec une particulière acuité et que le besoin de réformation était urgent¹¹⁷. Il déclarait à cette occasion: « Si l'on réforme, c'est bien parce qu'il y a des problèmes... ». Lors du sommet de la terre de Rio en 1992, les dirigeants étatiques posèrent les bases sur le plan normatif, qui visait à concilier gestion foncière et développement durable. Le contenu de l'agenda 21 était assez évocateur. A titre d'exemple, les thématiques suivantes figuraient en bonne place¹¹⁸: la conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (chapitre 10) ; la lutte contre la désertification et la sécheresse (chapitre 12), enfin la promotion d'un développement agricole et rural durable (chapitre 14).

Ce pas de géant, au plan international, a substantiellement influencé la politique foncière rurale au plan Africain de façon générale, et particulièrement au niveau des Etats de l'espace UEMOA. Cet élan est remarquable à travers les initiatives en termes de réformes entreprises par certains de ces Etats. Il en a été ainsi de plusieurs pays notamment du Benin, du Burkina-Faso, de la Côte d'Ivoire, et du Niger. A ce propos, la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire a été un instrument majeur dans l'encadrement du foncier rural. Elle a, par la suite été modifiée par la loi du 28 juillet 2004. Au Niger, l'ordonnance n° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation 14 du code rural sera le point de départ de réformes majeures en matière. Le Burkina a, quant à lui, innové en la matière dans une perspective régionale avec l'ordonnance n° 84-CNR/PRES de 1984 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina-Faso. L'Etat a finalement adopté de la loi n° 034-2009/AN portant régime foncier rural. Pour ce qui est du Benin, il a, à son tour adopté la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin, qui a été abrogée, par la suite, par la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin¹¹⁹. Toutes ces initiatives visaient à résorber les problèmes du foncier rural qui ont toujours préoccupé les Etats membres de l'UEMOA. C'est évoquant ces préoccupations et les solutions envisageables que Emmanuel Roy affirme avec clairvoyance que, « Les problèmes liés au foncier et le développement agricole des pays de l'Afrique francophone

¹¹⁷ *Ibidem.*, pp. 186-187.

¹¹⁸ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, thèse de doctorat, Abomey-Calavi 2018, p. 6.

¹¹⁹ *Ibidem.*, p. 7.

sont en dernière analyse tributaires des solutions juridiques qu'on aura pu dégager pour régler ces problèmes »¹²⁰

Selon le professeur Samba Traoré, le foncier s'entend d'un ensemble constitué de la terre, des ressources naturelles directement liées à ces terres ainsi qu'aux liens que les individus peuvent entretenir dans le cadre de la jouissance et de la disposition desdites terres¹²¹. Le droit foncier rural est, par conséquent, « le régime des terres agricoles qui comprend, outre le régime général du foncier, l'ensemble des règles affectant spécifiquement la propriété ou l'exploitation des terres agricoles »¹²². C'est pratiquement la même définition qui est prévue par de nombreuses législations nationales dans l'espace UEMOA. A titre illustratif, la loi Burkinabè portant Réforme Agraire e Foncière (RAF) de 2012 dispose à son article 9 que, « Les terres rurales sont l'ensemble des terres destinées aux activités agricoles, pastorales, sylvicoles, fauniques, piscicoles et de conservation, situées dans les limites administratives des communes rurales et des villages rattachés aux communes urbaines ».

On peut dès lors, s'interroger sur l'état réel de la convergence des réformes foncières rurales dans l'espace UEMOA. En d'autres termes, la convergence des législations nationales, dans l'espace UEMOA, est-elle effective ? Au regard du contenu des instruments juridiques communautaires, nationaux ainsi que la pratique des Etats au sein de l'espace communautaire, l'on peut remarquer qu'il y a des éléments de convergence des réformes dans cet espace (I), même s'il subsiste de nombreux défis à relever pour une convergence effective des réformes (II)

¹²⁰ Emmanuel LE ROY, « La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone », Étude Législative n°44, FAO, 1987, p. 4.

¹²¹ Samba TRAORE, « La Fille aînée de l'État du Sénégal cherche prétendant », in *La quête anthropologique*, Paris: Karthala, 2006, p. 79.

¹²² Conseiller d'État honoraire, Daniel Giltard est ancien président de tribunaux administratifs (Nancy et Grenoble) et de la cour administrative d'appel de Nancy. Membre de Fief (France international expertise foncière). Il a effectué diverses missions d'études et d'expertises juridiques sur le foncier, notamment le foncier rural, dans différents pays (Mauritanie, Tunisie, Bénin, Guatemala, Cambodge, Liban et surtout Haïti. Pour plus de détails, v. Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, Op.cit., p. 10 et s.

1. Les éléments de convergence des réformes

Les éléments qui favorisent la convergence des réformes en matière foncière dans l'espace de l'UEMOA sont multiples. Les plus saillants sont incontestablement les problèmes relatifs à l'exploitation agricole (A), mais aussi les politiques communes au sein de l'UEMOA (B)

A. Les problèmes communs relatifs à l'exploitation agricole

Les problèmes communs au secteur agricole dans l'espace UEMOA, figurent parmi les éléments qui militent en faveur des réformes communes, en ce sens que ces problèmes leur sont communs à la quasi-totalité des Etats de l'union. Parmi ces problèmes dans le secteur agricole, figure l'insécurité alimentaire¹²³. Cette insécurité alimentaire propre à presque tous les Etats de la zone, s'explique en partie, par les techniques agricoles qui demeurent en majorité traditionnelle¹²⁴. Cette insécurité alimentaire met en danger plusieurs familles les faisant courir de nombreux risques sanitaires. Pourtant, « le droit à l'alimentation est un droit humain. Reconnu aujourd'hui au niveau national, régional et international, il est universel et appartient à chaque personne et groupe humain »¹²⁵. Quant à son contenu, l'ancien rapporteur spécial des Nations Unies, pour le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, soulignait que la notion signifiait « le droit de pouvoir s'alimenter par ses propres moyens, dans la dignité »¹²⁶. A propos de la reconnaissance de ce droit, de nombreux instruments juridiques internationaux le consacrent. On peut à ce titre, citer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1945 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Il y a également des instruments juridiques au plan régional qui traitent de la question. Il en a ainsi par exemple, de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (2003).

¹²³ *Ibidem.*, pp. 313 et s.

¹²⁴ Jean BALIE et Ève FOUILLEUX, « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique: une mise en perspective avec l'expérience européenne », *Revue « Autrepart »*, p. 159.

¹²⁵ Christophe GOLAY, « Le droit à l'alimentation. Un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par des traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales », *Collection du Programme Droit Humains du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM)*, p. 17.

¹²⁶ M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, devant l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 2004. Pour lire son rapport, voir Document des Nations Unies A/59/385, § 5. <http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/AGOnu-ziegler-04.pdf>.

Pour le cas particulier des pays de l'UEMOA, la question de l'insécurité alimentaire se pose toujours sérieusement. A titre d'exemple, un rapport décrit de façon alarmante la situation de la pauvreté dans l'UEMOA. Selon ce rapport, la norme calorifique de 2. 400 calories/personne/jour n'est pas atteinte dans tous les pays avec une situation plus aigüe dans les pays sahéliens¹²⁷. C'était pour face à la question de l'insécurité alimentaire et d'assurer une jouissance effective du droit à l'alimentation aux ressortissants de la zone, que l'UEMOA a adopté une série d'instruments juridiques.

En plus de l'insécurité alimentaire, la pauvreté fait partie des problèmes communs aux Etats membres de l'UEMOA dans le secteur de l'agriculture. Généralement, les agriculteurs sont pauvres et vivent dans des situations particulièrement difficiles. Cette situation est quasiment la même dans presque tous les Etats de l'espace l'UEMOA¹²⁸.

B. Les politiques communes au sein de l'UEMOA

En matière de politique commune au niveau de l'UEMOA, plusieurs actions ont été entreprises par l'organisation dans le domaine foncier rural. La première initiative dans ce secteur, dans le cadre de l'UEMOA, a porté sur le La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), mise en place le 12 décembre 2001 et dont la mise en œuvre a été actionné en 2002, qui avait pour but de mettre en place une politique qui, « couvre l'ensemble des activités de l'agriculture, de la foresterie, de l'élevage et de la pêche. Elle s'applique à tous les produits agricoles »¹²⁹. Ce programme élabore une véritable politique commune dans l'espace UEMOA qui devrait favoriser une intégration plus poussée des Etats membres de l'espace. Dans la première option du PAU, l'organisation de l'intégration régionale repose sur la conclusion d'accords entre les pays membres qui auront pour but de favoriser les échanges commerciaux infrarégionaux. Il s'agit d'un mécanisme qui vise à créer un marché commun favorable aux productions des pays membres de l'UEMOA

¹²⁷ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, thèse de doctorat, 2018, p. 314.

¹²⁸ Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les Indices de Développement Humain (IDH) des pays de l'Union seraient parmi les plus faibles du monde. Par ailleurs, la Banque mondiale (BM) classe les pays de l'Union parmi les pays à faible revenu ou à revenu moyen inférieur, dans lesquels près de la moitié de la population est pauvre, c'est-à-dire vit en dessous du seuil de pauvreté internationale, fixé à 1,25 par jour en 2008.

¹²⁹ Article 2 de l'acte additionnel portant adoption de la Politique Agricole de l'UEMOA.

en éliminant les barrières commerciales¹³⁰, qui reposera sur un certain nombre de principes cardinaux dont les principes de complémentarité¹³¹, de solidarité¹³², au sein de l'ensemble de l'espace.

La deuxième option quant à elle, met l'accent sur les mécanismes institutionnels devant favoriser l'intégration dans le domaine agricole dans l'espace UEMOA. A cet effet, deux structures ont vu le jour ; Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et le Réseau des Chambres d'Agriculture (RCAO)¹³³. La première institution, en l'occurrence ROPPA, a un rôle important à jouer en termes d'implication des acteurs locaux dans les pays de l'UEMOA, en ce qui concerne la politique agricole. Cette implication procède de la préparation de la politique de l'union, par ladite structure, toute chose qui permettra au marché commun de l'espace sous régionale de concurrencer le marché mondial dans son ensemble. Pour ce qui concerne la RCAO, elle vise à assurer une certaine représentativité des acteurs du monde agricole à travers une synergie d'actions entre toutes les organisations syndicales de l'union. Toutes ces initiatives sont des facteurs non négligeables qui favorisent de la convergence des réformes dans le domaine agricole dans l'espace UEMOA.

D'autres instruments juridiques ont été, par la suite, adoptés par l'UEMOA qui visaient également à solutionner les problèmes du secteur agricole. Parmi ces instruments, il y a la décision n° 05/99/CM/UEMOA en date du 06 août 1999, par lequel, le Conseil des ministres a adopté le Programme Spécial Régional pour la

¹³⁰ « La mise en de l'union douanière exige la suppression effective des barrières tarifaires et non tarifaires et tous obstacles techniques aux échanges internationaux. Pour y parvenir, le renforcement des politiques et compétences des instances communautaires en matière d'échanges s'avèrent indispensable. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement du processus d'harmonisation et de coordination des politiques et programmes aux fins de la rationalisation des Communautés économiques régionales ».

¹³¹ Ce principe vise, dans une perspective d'intégration régionale, à exploiter au mieux les complémentarités des agricultures des Etats membres, sur la base des avantages comparatifs actuels ou potentiels des différentes productions agricoles de l'Union.

¹³² Ce principe vise à assurer la cohésion sociale et politique de l'Union, par un soutien aux populations et aux zones les plus défavorisées, afin de supprimer progressivement les disparités.

¹³³ Il existe depuis les années 90 des Chambres d'Agriculture dans certains pays (Mali, Togo, Côte d'Ivoire, Bénin). Les Chambres d'Agriculture sont censés assurer une fonction de représentation des différentes catégories d'agriculteurs, une fonction de conseil et une fonction d'intermédiation et de propositions entre le monde agricole et les pouvoirs publics.

Sécurité Alimentaire dans les États membres de l'UEMOA (PSRA/UEMOA)¹³⁴ et des règlements n° 007/2007/cm/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire, règlement no 04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant l'homologation, la commercialisation et le contrôle des pesticides au sein de l'UEMOA et celui portant règlement n° 03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA¹³⁵.

2. Les défis de la convergence des reformes

Les défis à relever pour la concrétisation de la convergence des reformes au sein des pays de l'espace UEMOA sont nombreux et multiples. Ils peuvent tout de même, être classés en deux grandes catégories. Il s'agit de la persistance des actions nationalistes et souverainistes des Etats (A) et les difficultés de la coopération entre les Etats membres de l'UEMOA (B).

A. Les actions nationalistes et souverainistes des Etats

A propos des difficultés liées aux politiques nationalistes ou souverainistes des Etats, qui ne favorisent pas la convergence des réformes en matière agricole dans l'espace UEMOA, elles se manifestent de diverses manières sur le terrain.

Concrètement, ces politiques concourent à privilégier des intérêts nationaux au détriment de ceux communautaires. Il n'est pas rare de voir des Etats de l'union prendre des mesures protectionnistes en faveur de leurs producteurs agricoles nationaux en méconnaissance des textes communautaires y relatifs. Alors que pour une véritable réussite d'une législation intégrée en matière foncière rurale dans l'espace UEMOA, il est impérieux de trouver un cadre global qui prend en compte les préoccupations de l'ensemble des Etats en ce domaine¹³⁶. C'est cette nécessité que fait remarquer légitimement Yves PETIT, lorsqu'il affirme « l'environnement est le domaine dans lequel le traditionnel concept de souveraineté

¹³⁴ Ce programme fait partie des plus importants élaborés par l'UEMOA. Il a mobilisé à la fois les Etats dans leur ensemble, mais aussi des moyens financiers colossaux. Elaboré par la Commission de l'UEMOA, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'Agriculture (FAO). Il a coûté 84 millions de dollars US.

¹³⁵ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, Op.cit., p. 316.

¹³⁶ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, Op.cit., p. 879.

des États se heurte à une incontournable réalité: la globalité des phénomènes naturels. Les écosystèmes ignorent les États et leurs frontières. Pour lutter contre les atteintes à l'environnement, qui mettent en cause à terme la survie même de l'humanité, les États ne peuvent plus limiter leur action au cadre national »¹³⁷. Un autre fait marquant illustre parfaitement la persistance des politiques souverainistes au sein des États membres de l'UEMOA en matière de législation foncière rurale, en l'occurrence la préférence d'un « droit mou » ou d'un *soft law* à un droit rigide ou contraignant dans la mise en œuvre de certaines réformes entreprises par l'union dans le domaine foncier rural. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un coup d'œil sur la force obligatoire de la Charte¹³⁸ foncière. Cet instrument qui devait assurer une certaine harmonie des législations nationales, en matière foncière dans la durabilité à travers notamment la lutte contre la pauvreté et la sécheresse, n'est point contraignant en ce qui concerne son contenu. Initiative entreprise lors du Forum régional sur le foncier Praia9 à Bamako 2003, la Charte ne comportait pas véritablement d'obligations mises à la charge des États parties. Les États s'étaient juste engagés, à conjuguer leurs efforts sans une réelle possibilité d'engager la responsabilité des États qui ne rempliraient pas leurs engagements issus de ladite Charte. Cette posture de la part des chefs d'États, qui est de plus en plus récurrents illustre bien la mise en œuvre du principe de la souveraineté. Ceux-ci ne veulent pas, en réalité, perdre certaines prérogatives attachées à la souveraineté étatique.

B. Les difficultés de coopération entre États membres de l'UEMOA

Les défis de la convergence des réformes nationales en matière agricole dans l'espace UEMOA liés à la question de la coopération entre les États de l'union, sont aussi nombreux. On peut mentionner à cet effet, le fait que certains États de l'union appartiennent en même temps, à plusieurs organisations, toute chose qui est de nature à rendre difficile la coopération puisque qu'il peut y avoir des règles divergentes et même contradictoires entre ces organisations dans le domaine

¹³⁷ Yves PETIT « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins: globalisation versus

Souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 36, 2011, pp. 31 et s.

¹³⁸ La Charte visait en autre objectif, la mise en d' « une stratégie favorisant le consensus et la convergence des politiques foncières nationales autour de valeurs et principes fondamentaux, notamment la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement ».

agricole particulièrement ainsi que d'autres domaines connexes. A titre d'exemple, le Mali, Burkina Faso et Niger appartiennent à la fois à l'UEMOA, la CE-DEAO, la CEN-SAD, le CILSS qui n'ont pas forcément les même objectifs, ni les mêmes priorités¹³⁹. Ces faits ne peuvent que constituer des obstacles pour la coopération des Etats de l'union.

Même pour ce qui concerne spécifiquement l'ensemble des Etats de l'UEMOA, ils ne parviennent toujours, pas à coopérer, en toute franchise pour une application des textes communautaires en matière foncière, car il arrive qu'il y ait une différence entre ces textes et les lois nationales traitant de la fiscalité de manière générale et particulièrement en matière agricole. Ces difficultés de coopération rejoignent plus ou moins, les arguments tirés de la préférence des intérêts nationaux au détriment de ceux communautaires sus évoqués. Bien que des raisons objectives comme celles liées à la possible existence de deux ordres juridiques différents à l'intérieur d'un même espace territorial régissant le domaine foncier, les Etats refusent souvent sur la base d'autres considérations de coopérer avec les organes communautaires. Tel est le cas de la gestion des ressources partagées, par exemple. Bien que le principe de la gestion des ressources partagées figure en bonne place dans le cadre institutionnel de l'UEMOA, sa mise en œuvre effective ne se fait pas sans difficulté du fait de la non coopération de certains Etats impliqués dans le processus¹⁴⁰

Conclusion

La question de la convergence des législations en matière foncière dans l'espace UEMOA occupe de plus en plus en une place de choix auprès des décideurs de cet espace. Plusieurs initiatives furent entreprises à cet effet en vue son opérationnalisation. On peut noter en ce sens, de remarquables actes posés du point de vue juridique et institutionnel. Notons également que les efforts des Etats membres de l'UMOA dans le domaine agricole est fort appréciable en ce qu'ils ont favorisé la prise de mesures juridiques au plan interne visant l'intégration du nouveau contenu des textes communautaires dans les ordres juridiques internes des Etats. Cependant, il ne faut pas perdre de vue, que bien que les acteurs de premier plan

¹³⁹ Jean BALIE et Ève FOUILLEUX, « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique: une mise en perspective avec l'expérience européenne », *Revue « Autrepart »*, 2008, 2 n° 46, p. 11.

¹⁴⁰ Jean Aholou, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, *Op.cit.*, pp. 326-331.

de l'UEMOA aient manifesté leur volonté en la matière, leurs actions en termes de résultats demeurent mitigés. En effet, la PAU qui devait constituer un véritable coup d'accélérateur dans le processus de convergence des réformes en matière foncière rurale et à terme, concrétiser l'intégration, se heurte malheureusement à d'importants défis qui demeurent difficilement surmontables. Au titre desdites difficultés, l'on peut mentionner non seulement les politiques basées sur le principe de souveraineté, mais aussi de difficile coopération entre les Etats de l'union dans le domaine foncier rural.